

**Tomasz Kapuśniak**

## **MIEJSCE UKRAINY W POLITYCE WSCHODNIEJ UNII EUROPEJSKIEJ. PERSPEKTYWA POLSKI**

### **Wstęp**

W latach 90. XX w. polityka Unii Europejskiej wobec Ukrainy ograniczała się do finansowego wspierania budowy instytucji demokratycznych oraz gospodarki rynkowej. Jednak decydenci UE unikali i nadal unikają konkretnych deklaracji w stosunku do Ukrainy. Sytuacja zmienia się w XXI w., kiedy poszczególne państwa członkowskie wspierają dokonujące się tam przemiany. Polityka Unii wobec Ukrainy ewoluje, od bierności w latach 90. XX w. do angażowania się w sprawy Ukrainy w wieku XXI. Potwierdzeniem tego jest chociażby przedstawiona przez Polskę koncepcja wschodniego wymiaru polityki UE czy też ostatnio polsko-szwedzka inicjatywa Partnerstwa Wschodniego, zgłoszona w czerwcu 2008 r., a następnie przyjęta na szczycie UE w Pradze 7 maja 2009 r. jako projekt UE.

### **1. Geneza i ewolucja stosunków Unia Europejska – Ukraina**

24 sierpnia 1991 r. parlament Ukrainy uchwalił Deklarację niepodległości. W referendum, które odbyło się w grudniu tego roku, ponad 90% mieszkańców Ukrainy opowiedziało się za pełną niezależnością od ZSRR. Od tego momentu możemy mówić o współpracy Ukrainy ze Wspólnotą Europejską na zasadach samodzielnności.

W latach 90. XX w. państwa członkowskie WE postrzegały Ukrainę jako aktora należącego do wyłącznej strefy wpływów Rosji, podążającego „rosyjską drogą” ku demokracji i gospodarce rynkowej. Decydenci WE nie chcieli wówczas pogarszać swych stosunków z Rosją, dlatego też nie przywiązywali większej wagi do stosunków z Ukrainą (poza kwestią denuklearyzacji). Stopniowo coraz większa

uwagę koncentrowali jednak na państwach Europy Środkowo-Wschodniej (Polska, Czechy, Węgry), które wyrażały chęć akcesji do ich struktur oraz znajdowały się w bezpośrednim sąsiedztwie. Powodowało to, że Ukraina jawiła się jako państwo odległe, nie tylko w sensie geograficznym, ale także świadomościowym<sup>1</sup>.

Stosunki pomiędzy Ukrainą a Wspólnotą Europejską zostały oficjalnie nawiązane 2 grudnia 1991 r., kiedy to WE uznała niepodległość Ukrainy<sup>2</sup>. Kolejny krok na drodze do intensyfikacji współpracy obu stron stanowił protokół o pomocy technicznej w realizacji programu reform, podpisany 11 lutego 1992 r.

Instrumentem prawnym regulującym wzajemne stosunki jest Porozumienie o partnerstwie i współpracy (Partnership and Cooperation Agreement – PCA), podpisane 14 czerwca 1994 r. PCA weszło w życie 1 marca 1998 r. i obowiązywało przez dziesięć lat, czyli do marca 2008 r. Ramy instytucjonalne obejmują radę na poziomie ministerialnym, komisję składającą się z wyższych urzędników państwowych, podkomisje oraz wspólną komisję parlamentarną. Dialog polityczny prowadzony jest na wysokim szczeblu, gdyż każdego roku odbywają się szczyty UE – Ukraina.

Poza instrumentami prawnymi należy również wspomnieć o instrumentach politycznych regulujących wzajemne stosunki. Są to Wspólne Strategie UE wobec państw o charakterze priorytetowym. Przełomowe znaczenie dla Ukrainy miała decyzja Rady Europejskiej z Helsinek z 10 grudnia 1999 r., kiedy sformułowano Wspólną Strategię UE wobec Ukrainy<sup>3</sup>. Wspólna Strategia stworzyła możliwość współpracy obu stron w dziedzinach wspólnej polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony oraz wojskowo-technicznej. Celem Wspólnej Strategii było ustanowienie strategicznego partnerstwa między UE a Ukrainą, tym samym skoncentrowanie współpracy na trzech głównych zadaniach, które stanowią: 1) wsparcie procesu transformacji politycznej i gospodarczej, 2) wspólne przeciwdziałanie zagrożeniom (w sferze bezpieczeństwa, ochrony środowiska oraz bezpieczeństwa energetycznego i nuklearnego), 3) umocnienie współpracy w kontekście poszerzenia, wsparcia integracji gospodarki Ukrainy z gospodarką europejską i światową, wzmocnienie współpracy w kwestiach wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych<sup>4</sup>.

Szczyt państw UE w Helsinkach w 1999 r., na którym uchwalono Wspólną Strategię, przyniósł na Ukrainie rozczarowanie postawą UE. Pomimo wielu starań Ukraina nie otrzymała perspektywy stowarzyszenia ani nawet prawa do starania się o włączenie do procesu integracji europejskiej.

<sup>1</sup> T. Kapuśniak, *Ukraina jako obszar wpływów międzynarodowych po zimnej wojnie*, Warszawa–Lublin 2008, rozdział III; idem, *Polityka Polski wobec Ukrainy*, [w:] *Polityka wschodnia Polski. Uwarunkowania, koncepcje, realizacja*, red. A. Gil, T. Kapuśniak, Lublin–Warszawa 2009, s. 219–222.

<sup>2</sup> Zob.: A. Dumala, *Stosunki Ukrainy z Unią Europejską*, [w:] *Ukraina w stosunkach międzynarodowych*, red. M. Pietraś, T. Kapuśniak, Lublin 2007, s. 323–324.

<sup>3</sup> Common Strategy of the European Union on Ukraine of 10 December 1999, Annex V, *Presidency Conclusions*; Helsinki European Council, 10 and 11 December 1999, SN 300/99 Annexes EN, s. 30–38. Wyrazem podniesienia rangi Ukrainy w polityce UE była, przyjęta 11.12.1999 r. na posiedzeniu Rady Europejskiej, Wspólna Strategia wobec Ukrainy. Por.: Helsinki European Council: *Presidency Conclusions, Press Release*, Brussels, 11.12.1999, no. 00300/99; *European Council Common Strategy of 11 December 1999 on Ukraine (1999/877/CFSP)*, „Official Journal of the European Communities” 1999, L 331, s. 1. Rada Europejska przyjęła wcześniej Wspólną Strategię wobec Rosji w Kolonii w czerwcu 1999 r. Wspólna Strategia wobec Ukrainy z 1999 r. została przyjęta pierwotnie na cztery lata, a po upływie tego czasu została przedłużona do końca 2004 r.

<sup>4</sup> Por.: T. Kołodziej, *Nowe sąsiedztwo na wschodzie poszerzonej Unii Europejskiej: wyzwania dla PECSA*, [w:] „Nowe sąsiedztwo” na wschodzie poszerzonej Unii, red. T. Kołodziej, Warszawa 2005, s. 17–18.

Ukraina nie zrezygnowała jednak z dążeń do integracji. We wrześniu 2002 r. przyjęto „Program integracji Ukrainy z UE”, gdzie wskazano sprawy priorytetowe, jak: członkostwo w WTO (Ukraina stała się członkiem w 2008 r.), utworzenie strefy wolnego handlu z UE, uzyskanie statusu członka stowarzyszonego z UE (co przewidywano na 2004 r.), a kwestię strategiczną stanowiła pełna integracja z UE w 2011 r.<sup>5</sup>

Niestety, w grudniu 2002 r. w Kopenhadze Ukraina nadal nie uzyskała perspektywy integracji, a ówczesny przewodniczący Komisji UE, Romano Prodi, stwierdził, że „szanse Ukrainy są równe szansom Nowej Zelandii”.

Wielowektorowość w polityce zagranicznej Ukrainy przesądziła o zmianie dotychczasowej postawy. W 2003 r. Ukraina ogłosiła, że rezygnuje ze starań o członkostwo w UE, a nowym celem będzie osiągnięcie europejskich standardów, a nawet „dążenie do Europy wraz z Rosją”, co podważyło wiarygodność wcześniejszych proeuropejskich deklaracji Kijowa.

## 2. Europejska Polityka Sąsiedztwa a państwa Europy Wschodniej

Zanim nastąpiło rozszerzenie UE o dziesięć nowych państw w 2004 r., na forum europejskim odbyła się debata na temat przyszłej polityki sąsiedztwa, po rozszerzeniu UE w 2004 r. na Wschód. Dyskusje na ten temat nabrały tempa w kwietniu 2002 r., kiedy Dania i Wielka Brytania zgłosiły pierwsze propozycje pt. *New Neighbours Initiative*, mówiące o objęciu statusem „specjalnych sąsiadów” państw leżących na przyszłej poszerzonej granicy wschodniej UE (Białoruś, Ukraina, Mołdowa). Następnie, wskutek sprzeciwu Francji i Hiszpanii, obawiających się marginalizacji wymiaru śródziemnomorskiego, włączono do powyższej inicjatywy państwa pozaeuropejskie. 11 marca 2003 r. Komisja Europejska w komunikacie *Szersza Europa – sąsiedztwo: nowe ramy stosunków z naszymi wschodnimi i południowymi sąsiadami*<sup>6</sup> przedstawiła wizję stosunków z państwami sąsiadującymi. Na początku lipca 2003 r. KE opublikowała kolejny komunikat, *Torując drogę nowemu instrumentowi sąsiedztwa*<sup>7</sup>, który w dużej mierze poświęcono zagadnieniom związanym z różnymi aspektami finansowania Europejskiej Polityki Sąsiedztwa – EPS (ang. European Neighbourhood Policy), w tym powołania nowego instrumentu finansowego: Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (ang. European Neighbourhood and Partnership Instrument – ENPI)<sup>8</sup>. Komunikat *Szersza Europa* stał się podstawą sformułowania założeń Europejskiej Polityki Sąsiedztwa UE, którą ogłoszono 12 maja

<sup>5</sup> *Commission Staff Working Paper: European Neighbourhood Policy, Country Report – Ukraine*, COM(2004) 373 final, Brussels, 12.05.2004, SEC(2004) 566, s. 5, [on-line] [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/ukraine\\_enp\\_country\\_report\\_2004\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/ukraine_enp_country_report_2004_en.pdf).

<sup>6</sup> European Commission, *Communication on Wider Europe: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, COM(2003) 104 final, 11.03.2003.

<sup>7</sup> *Communication from the Commission: Paving the way for a New Neighbourhood Instrument*, COM(2003) 393 final, 1.07.2003, [on-line] [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03\\_393\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_393_en.pdf).

<sup>8</sup> *Regulation (EC) No 1638/2006 of the European Parliament and of the Council of 24 October 2006 laying down general provisions establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument*, „Official Journal of the European Union” 2006, L 310, s. 1, [on-line] [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/oj\\_l310\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/oj_l310_en.pdf).

2004 r.<sup>9</sup> Kolejnym krokiem był pakiet inicjatyw politycznych, przygotowany przez Komisję w maju 2004 r. – *Strategy Paper*, który został zaakceptowany przez Radę UE i Radę Europejską w czerwcu 2004 r.<sup>10</sup> Pakiet dotyczył takich kwestii, jak dialog polityczny i reformy, handel i środki przygotowujące partnerów do stopniowego uzyskiwania udziału w rynku wewnętrznym UE, wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne, energia, transport, społeczeństwo informacyjne, środowisko naturalne, badania i innowacyjność oraz polityka społeczna i kontakty interpersonalne.

Należy wskazać, że Rosja nie wyraziła zainteresowania uczestnictwem w EPS. Na szczycie w Sankt Petersburgu w maju 2003 r. zdecydowano, że stosunki pomiędzy EU i Rosją przyjmą formę „strategicznego partnerstwa”, a opierać się będą na czterech wspólnie budowanych przestrzeniach<sup>11</sup>. Spowodowało to, że EPS objęła swym zasięgiem państwa, które znajdowały się w geograficznym sąsiedztwie UE, nie miały wcześniejszej perspektywy członkostwa w strukturach UE oraz posiadały ustalone z UE regulacje traktatowe (PCA lub umowy stowarzyszeniowe). Biorąc pod uwagę ostatni warunek, można pokusić się o wniosek, że EPS miała na celu zaoferowanie sąsiadom UE (w tym państwom Europy Wschodniej) innej formy współpracy i tym samym wyeliminowanie możliwości perspektywicznego członkostwa w jej strukturach. Dodatkowo brak obowiązującego porozumienia (PCA) pomiędzy UE a Białorusią spowodował, że nie stała się ona członkiem EPS, choć propozycja UE również ją uwzględnia.

Naczelnym celem EPS pozostaje wspieranie współpracy pomiędzy UE a jej sąsiadami w dziedzinach: ekonomicznej, politycznej, kulturalnej, jak również w zakresie bezpieczeństwa. Współpraca winna opierać się na wspólnie podzielanych wartościach (demokracja, zasady państwa prawa, przestrzeganie praw człowieka, rozwój współpracy na zasadach gospodarki wolnorynkowej, a także współpracy w zwalczaniu wspólnych zagrożeń – np. terroryzmu).

Poprzez EPS UE oferuje swoim sąsiadom pogłębioną współpracę gospodarczą (w perspektywie możliwość stworzenia strefy wolnego handlu, udział w niektórych obszarach rynku wewnętrznego, oparcie stosunków gospodarczych na czterech swobodach obowiązujących w ramach UE) oraz uprzywilejowane stosunki polityczne. Pomimo że EPS jest spójną polityką UE w stosunku do sąsiadów, należy wskazać, iż opiera się na zasadzie warunkowości (metoda kija i marchewki). Postulowana przez decydentów UE konieczność przeprowadzenia reform politycznych, społecznych i gospodarczych w danym państwie znajduje odzwierciedlenie w strategii UE wobec tego państwa. Im większa jest z jego strony chęć spełniania oczekiwań UE, tym większa czeka nagroda. Mamy zatem do czynienia z zasadą zróżnicowanego podejścia UE, gdyż negocjuje ona obopólne zobowiązania (prawa i obowiązki wspólne dla danego państwa i dla siebie). W zamian za wypełnianie przyjętych zobowiązań państwo otrzymuje pomoc finansową i techniczną.

<sup>9</sup> *Communication from the Commission: European Neighbourhood Policy – Strategy Paper*, COM(2004) 373 final, Brussels, 12.05.2004, [on-line] [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy\\_paper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf).

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> S. Bieleń, *Tożsamość międzynarodowa Federacji Rosyjskiej*, Warszawa 2006, s. 283; M. Menkiszak, *Rosja wobec Unii Europejskiej: kryzys „strategicznego partnerstwa”*, „Prace OSW” 2006, nr 22.

EPS realizowana jest w oparciu o plany działań – PD (*Action Plan*), które negocjuje się pomiędzy UE a danym państwem<sup>12</sup>. Plan działań – oparty na PCA – przybliża dane państwo do standardów UE, ma także sprzyjać lepszemu wdrażaniu tych postanowień. Plany działań są dokumentami politycznymi, zawierającymi na okres od trzech do pięciu lat, składają się z katalogu spraw priorytetowych, koniecznych do rozwiązania w okresie, na jaki został zawarty dany plan<sup>13</sup>. PD wykraczają poza tradycyjne ramy współpracy, kładąc nacisk na stopniową integrację ekonomiczną i pogłębianie współpracy politycznej. Tworzą wszechstronne ramy współpracy pomiędzy UE a danym państwem, zwłaszcza na obszarach koniecznych reform. Wcielanie w życie PD wspierane jest przez UE poprzez nowy instrument finansowy, obowiązujący od 1 stycznia 2007 r. Europejski Instrument Partnerstwa i Sąsiedztwa, oraz za pomocą programów zwiększania wydolności administracji – tzw. programów twinningowych oraz TAIEX. Ten ostatni dostępny jest dla państw objętych EPS oraz dla Rosji<sup>14</sup>.

Podsumowując rozważania na temat podstaw prawnych wzajemnych stosunków, należy wskazać na toczące się dyskusje o nowych ramach prawnych relacji UE z państwami Europy Wschodniej. Pojawiają się propozycje wyjścia naprzeciw oczekiwaniom tych państw i zaproponowania im ściślejszej współpracy, a w konsekwencji członkostwa w UE (przynajmniej Ukrainie, Białorusi i Mołdowie). Środkiem zbliżającym te państwa do standardów UE byłyby umowy stowarzyszeniowe (lub „wzmocnione porozumienia”), wspierające proces dostosowawczy i proces zbliżenia oraz rozwój współpracy gospodarczej i dialogu politycznego, jak również odnoszące się do innych dziedzin. Inaczej mówiąc, chodzi o wsparcie integracji państw Europy Wschodniej z UE poza postulowanymi w PCA ramami (strefami) wolnego handlu.

### 3. Koncepcje wschodniego wymiaru polityki Unii Europejskiej<sup>15</sup>

Problem postępującego uprzywilejowania regionu śródziemnomorskiego w polityce zewnętrznej UE jeszcze bardziej uwypuklił potrzebę budowy spójnego wschodniego wymiaru tej polityki, który traktowany byłby na równi z pozostałymi wymiarami<sup>16</sup>.

Paradoksalnie, początkowo polityka sąsiedztwa miała dotyczyć bezpośrednich wschodnich sąsiadów Unii: Ukrainy, Mołdowy, Rosji i Białorusi. Już w sierpniu 2002 r., a więc kilka miesięcy przed zamknięciem negocjacji akcesyjnych z dziesiątką kandydatów, wysoki przedstawiciel UE ds. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, Javier Solana, i ówczesny komisarz UE ds. stosunków zewnętrz-

<sup>12</sup> Por.: *Commission Staff Working Paper: European Neighbourhood Policy, Country Report – Ukraine*.

<sup>13</sup> Por.: P. Świeżak, *Europejska Polityka Sąsiedztwa. Bilans funkcjonowania na przykładzie Ukrainy*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, I-II – 2007/3–4, s. 122.

<sup>14</sup> TAIEX (the Technical Assistance and Information Exchange Instrument of the Institution Building), [online] <http://taiex.cc.europa.eu/>.

<sup>15</sup> Por.: T. Kapuśniak, *Wschodni wymiar polityki Unii Europejskiej. Aspekty prawne i polityczne*, Lublin 2007, *Analizy Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej*, t. 18.

<sup>16</sup> Por.: K. Doświad-Borysia, T. Kapuśniak, *Wymiar wschodni w polityce Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2008, nr 4.

nych, Chris Patten, opublikowali wspólny list, w którym proponowali wschodnim sąsiadom politykę zbliżenia (ang. *proximity policy*)<sup>17</sup>.

Chociaż w konkluzjach Rady UE ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych z dnia 18 listopada 2002 r. potwierdzono konieczność rozwoju wschodniego wymiaru UE, po kilku miesiącach, w marcu 2003 r., wspomniana już nowa koncepcja *Szerszej Europy* zdefiniowała sąsiedztwo bardzo rozległe i zignorowała propozycje powołania wschodniego wymiaru. Mimo że pojawiał się on chociażby w brytyjsko-duńskich<sup>18</sup> inicjatywach stworzenia nowej polityki sąsiedztwa, skierowanej do Ukrainy, Białorusi i Mołdowy (kwiecień 2003 r.), nie był traktowany jako polityka Wspólnoty, ale raczej jako ogólny projekt.

Sumując dotychczasowe koncepcje oraz postulaty utworzenia wschodniego wymiaru polityki UE, należy wskazać, że w większości sprowadzały się one do następujących elementów: 1) pomocowego programu dostosowawczego, 2) wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, 3) współpracy transgranicznej, 4) dialogu społecznego (także politycznego), 5) kwestii bezpieczeństwa, 6) programu wsparcia rozwoju infrastruktury transportowej<sup>19</sup>.

Podstawą koncepcji wschodniego wymiaru polityki UE winno być położenie nacisku na politykę bilateralną Unii z państwami Europy Wschodniej oraz politykę regionalną – w stosunku do całego regionu Europy Wschodniej.

#### 4. Wkład Polski w tworzenie koncepcji wschodniego wymiaru

Państwem tradycyjnie najbardziej zaangażowanym w promocję wschodniego wymiaru była Polska, która już od początku lat 90. przywiązywała szczególną wagę do kontaktów z wschodnimi partnerami. Minister spraw zagranicznych Krzysztof Skubiszewski do priorytetów zaliczył utrzymanie dobrych stosunków z sąsiadami, szczególnie ze Wschodu, oraz utworzenie nowych struktur regionalnych w Europie Środkowo-Wschodniej<sup>20</sup>. Nie ulega zarazem wątpliwości, że celami nadrzędnymi pozostawały integracja ze strukturami euroatlantyckimi NATO i UE oraz kontakty z Europą Zachodnią.

Powszechnie przyjmuje się, że podwaliny koncepcji wschodniego wymiaru polityki UE zostały stworzone w większości przez polskie ośrodki analityczne oraz przedstawicieli ośrodka decyzyjnego w Polsce<sup>21</sup>. Po raz pierwszy koncepcja wschodniego wymiaru została sformułowana w 1998 r. w wystąpieniu inauguracyjnym negocjacje akcesyjne podjęte przez Polskę. Minister spraw zagranicznych

<sup>17</sup> The Right Honourable Christopher Patten, CH Member of the European Commission, Doctor Javier Solana EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy, *Wider Europe*, [on-line] [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/0130163334\\_001\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/0130163334_001_en.pdf).

<sup>18</sup> I. Solonenko, "Eastern Dimension" of the European Union – Invented Policy with No Clear Prospect, Heinrich Boell Foundation, [on-line] [http://www.boell.de/downloads\\_uk/SolonenkoJEAS05.pdf](http://www.boell.de/downloads_uk/SolonenkoJEAS05.pdf).

<sup>19</sup> Por.: K. Pelczyńska-Nałęcz [et al.], *Polityka wschodnia Unii Europejskiej. Perspektywa krajów wyszehradzkich*, Warszawa 2003, s. 28, *Punkt Widenia*; T. Kapuśniak, *Wschodni wymiar polityki Unii Europejskiej...*

<sup>20</sup> K. Skubiszewski, *Racja stanu z perspektywy polskiej*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 1992, s. 38-39.

<sup>21</sup> Szerzej na ten temat w: T. Kapuśniak, *Wschodni wymiar polityki Unii Europejskiej...*, s. 9-13.

Bronisław Geremek nawoływał do stworzenia wschodniego wymiaru jako możliwości poszerzenia ram współpracy dla nowych państw członkowskich po rozszerzeniu Unii, które miało nastąpić w 2004 r. W grudniu 2002 r. w postaci *non-paper*<sup>22</sup> zaprezentowano propozycję dotyczącą strategii koordynacji działań pomocowych zarówno UE, jak i innych instytucji w regionie wschodnim. Zakładała ona zróżnicowanie relacji z państwami Europy Wschodniej w zależności od stopnia, w jakim są one zainteresowane współpracą z UE, a także od zaawansowania w procesie transformacji systemowej, przestrzegania praw, zasad i norm Wspólnoty. Szczególne znaczenie przypisano Ukrainie, która według autorów dokumentu miała nie tylko zajmować w polityce wspólnotowej miejsce zbliżone do rosyjskiego, ale także w przyszłości mogłaby dołączyć do państw członkowskich. Proponowano działania w ramach trzech filarów: wspólnotowego, rządowego (zarówno dwustronnego, jak i wielostronnego) oraz pozarządowego. Położono również nacisk na to, że wschodni wymiar i jego założenia nie stanowiły konkurencji wobec istniejącego już wymiaru północnego, a jedynie miały uzupełnić rozwiązania przyjęte w ramach polityki zewnętrznej Unii.

Następnie podczas konferencji „EU Enlargement and Neighbourhood Policy” (20 lutego 2003, Warszawa) minister spraw zagranicznych Włodzimierz Cimoszewicz wygłosił przemówienie *The Eastern Dimension of the European Union. The Polish View*, w którym przedstawił rozwiniętą koncepcję wschodniego wymiaru UE, wskazując, że propozycja ta powinna stać się narzędziem polityki zagranicznej Unii wobec sąsiadów na jej wschodnich granicach<sup>23</sup>. Minister podkreślał, że Polska posiada unikatową wiedzę o państwach wschodnich i może stać się nie tylko mostem, ale przede wszystkim dobrym adwokatem regionu.

Warto zauważyć, że wystąpieniom rządowym towarzyszyła dyskusja ośrodków akademickich i analitycznych oraz mediów. Przykładowo Fundacja im. Stefana Batorego przygotowała raport *Wiele niż sąsiedztwo* autorstwa grupy specjalistów z ośrodków krajowych i zagranicznych, w którym proponowano skoncentrowanie uwagi na jednym państwie, Ukrainie, i podjęcie działań na rzecz jej szybkiego członkostwa w UE<sup>24</sup>.

Propozycje polskie nie zyskały jednak akceptacji Brukseli, a koncepcja EPS przedstawiona w 2003 r. zasadniczo od nich odbiegała, przede wszystkim w zakresie geograficznym, kwestii dyferencjacji polityki, a także perspektywie członkostwa.

Jakościowo nowa sytuacja zaistniała dopiero w roku 2008, kiedy Polsce udało się, po raz pierwszy od akcesu w 2004 r., wprowadzić własną koncepcję w ramy polityki zagranicznej UE. Wraz ze Szwecją nasz rząd przedstawił propozycję utwo-

<sup>22</sup> *Non-paper z polskimi propozycjami w sprawie przyszłego kształtu polityki rozszerzonej UE wobec nowych wschodnich sąsiadów*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej, styczeń 2003, za: *EU Enlargement and Neighbourhood Policy*, Proceedings of the conference held by the Stefan Batory Foundation in co-operation with the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Poland on 20-21 February 2003 in Warsaw, s. 93-107, [on-line], <http://www.batory.org.pl/>.

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 15-23, [on-line] [http://www.batory.org.pl/doc/nowi\\_se.pdf](http://www.batory.org.pl/doc/nowi_se.pdf).

<sup>24</sup> *Wiele niż sąsiedztwo. Rozszerzona Unia Europejska i Ukraina – nowe relacje. Rekomendacje*, Warszawa-Kijów 2004.

zenia Partnerstwa Wschodniego (PW)<sup>25</sup>. Pomimo wcześniejszego dystansu Unia zaakceptowała projekt, ponieważ nie modyfikował on ram EPS i był oparty na racjonalnych, z perspektywy całej Wspólnoty, założeniach. W związku z tym we wnioskach ze szczytu odbywającego się w dniach 19-20 czerwca 2008 r. w Brukseli zostało to potwierdzone<sup>26</sup>.

## 5. Uwarunkowania i wyzwania wewnętrzne na Ukrainie<sup>27</sup>

Analizując sytuację polityczną na Ukrainie, należy pamiętać o tym, że jej geopolityczne położenie z jednej strony stawia ją w kręgu zainteresowania najważniejszych demokracji zachodnioeuropejskich oraz Rosji, z drugiej zaś powoduje, że nie jest ona w stanie jednoznacznie opowiedzieć się za którąś z tych opcji, gdyż same elity polityczne do końca nie wiedzą, co wybrać. Ta ambiwalentność ośrodka decyzyjnego w Kijowie wypływa z ambiwalentności samego społeczeństwa ukraińskiego. Mimo że od uzyskania niepodległości minęło już ponad 18 lat i mamy do czynienia z innymi realiami, to sposób myślenia czy też uprawiania polityki niewiele się zmienił. „Pomarańczowa rewolucja” zainicjowała jednak procesy sprzyjające przebudzeniu społeczeństwa obywatelskiego na Ukrainie, wpływające także na sytuację polityczną tego państwa<sup>28</sup>.

Po odzyskaniu niepodległości Ukraina była republiką prezydencką, następnie w okresie konstytucyjnym (1990-1996) republiką prezydencko-parlamentarną<sup>29</sup>. Jedną z głównych konsekwencji „pomarańczowej rewolucji” stanowiło wprowadzenie (z dniem 1 stycznia 2006 r.) systemu parlamentarno-prezydenckiego. W wyniku tych zmian większość uprawnień prezydenta przyznano parlamentowi i rządowi. Prezydent stracił prawo do mianowania członków rządu, odwoływania bez zgody parlamentu ministrów, proponowania kandydatur na premiera (był zobowiązany do przedstawienia w ciągu 15 dni parlamentowi kandydatury na premiera, wskazanego wcześniej przez koalicję). Zachował natomiast uprawnienie do przedstawiania samodzielnie kandydatur na ministrów obrony i spraw zagranicznych. Ponadto pozostał zwierzchnikiem i głównodowodzącym sił zbrojnych, jak również szefem Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony. Nadal miał też prawo do samodzielnego przedstawiania parlamentowi propozycji kandydatów na prezesa Narodowego Banku Ukrainy, mianowania szefów terytorialnych organów administracji państwowej, a za zgodą parlamentu – prokuratora generalnego, a także szefa Służby Bezpieczeństwa Ukrainy. Natomiast zniesiona została konieczność kontrasygnaty premiera

<sup>25</sup> *Propozycja Polsko-Szwedzka: Partnerstwo Wschodnie*, [on-line] [http://www.msz.gov.pl/Propozycja\\_Polsko-Szwedzka\\_19890.html](http://www.msz.gov.pl/Propozycja_Polsko-Szwedzka_19890.html).

<sup>26</sup> Rada Unii Europejskiej, *Rada Europejska w Brukseli, 19-20.06.2008: Konkluzje prezydencji*, Bruksela, 17.07.2008, 11018/08 PL, [on-line] [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/PL/ec/101368.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/PL/ec/101368.pdf).

<sup>27</sup> Szerzej na ten temat w: Ł. Jasina, T. Kapuśniak, *Ukraina: uwarunkowania wewnętrzne a otoczenie międzynarodowe*, [w:] *Polityka zagraniczna Polski. Unia Europejska, Stany Zjednoczone, sąsiedzi*, red. J. Czaputowicz, Warszawa 2008, s. 347-358.

<sup>28</sup> T. Kapuśniak, *Polityka Polski wobec Ukrainy...*, s. 227-230.

<sup>29</sup> L. Hurska, *System polityczny Ukrainy*, [w:] *Ukraina w stosunkach międzynarodowych*, s. 107.



i ministra spraw zagranicznych na wydawanych przez prezydenta aktach dotyczących polityki zagranicznej.

Podjmując próbę oceny sytuacji politycznej na Ukrainie, należy stwierdzić, że od 2006 r. mamy do czynienia z permanentną kampanią wyborczą. Od tego czasu mieliśmy parlamentarne wybory w marcu 2006 r., następnie we wrześniu 2007 r.<sup>30</sup>, obecnie (2009 r.) tocząca się kampania prezydencka<sup>31</sup> również nie przyczynia się do stabilizacji sceny politycznej. Pomimo wyborów parlamentarnych sytuacja polityczna na Ukrainie nie uległa zmianie i nadal obserwujemy burzliwą kohabitację na szczytach władzy. Fakt ten nie tylko wpływa na sytuację wewnętrzną, lecz także kładzie się cieniem na relacjach z organizacjami takimi jak UE i NATO.

Rozwiązaniem strategicznym sytuacji politycznej na Ukrainie wydaje się zmiana systemu politycznego i prawnego. Brak gruntownych reform konstytucyjnych nie pozwoli na rozdzielenie władzy ustawodawczej i wykonawczej. W obecnej sytuacji zapisy konstytucyjne są niejednoznacznie interpretowane, stwarzając możliwość nadinterpretacji, a tym samym instrumentalnego traktowania prawa. Reforma, zarówno konstytucji, jak i wymiaru sprawiedliwości, może stworzyć szansę na zmianę zaistniałej sytuacji. Rodzą się pytania, czy istniejący system oligarchiczny<sup>32</sup> na Ukrainie można zmienić? Wymaga to nade wszystko zmiany mentalności, jednak bez chęci takiej zmiany nic nie zostanie osiągnięte<sup>33</sup>.

## 6. Interesy i cele Polski w kontekście inicjatywy Partnerstwa Wschodniego<sup>34</sup>

Mimo że współpraca dwustronna stanowić będzie o istocie polityki wschodniej UE, rząd Polski wystosował propozycję stworzenia nowej wielostronnej polityki regionalnej wobec państw położonych na wschód od granic zewnętrznych Unii Europejskiej. Zgodnie z założeniami polsko-szwedzkiej inicjatywy Partnerstwo Wschodnie ma opierać się na dwóch płaszczyznach współdziałania z partnerami wschodnimi: dwustronną oraz wielostronną. Plan ten został po raz pierwszy przedstawiony w kwietniu 2008 r. przez ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego w czasie posiedzenia szefów dyplomacji państw członkowskich Unii Europejskiej. Projekt przygotowywany był od wielu miesięcy, a na kilka tygodni przed oficjalnym zaprezentowaniem konsultowany z partnerami z UE i Komisją Europejską. Pomysł wstępnie poparły Niemcy, Wielka Brytania, Dania oraz Szwecja<sup>35</sup>. Oficjalnie inicjatywa została zgłoszona przez premiera Donalda Tuska w czasie obrad Rady Europejskiej 19-20 czerwca 2008 r. jako wspólny projekt polsko-szwedzki pod nazwą

<sup>30</sup> Szerzej zob.: T. Kapuśniak, *Parlamentarny gambit na Ukrainie*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” R. 5, 2007, s. 53-60.

<sup>31</sup> Wybory prezydenckie na Ukrainie odbędą się w 2010 r.

<sup>32</sup> Na temat „manipulative democracy” zob.: A. Moshes, *Ukraine in Tomorrow's Europe*, *The Finnish Institute of International Affairs Reports*, 4, Helsinki 2003, s. 13-18. *Reports*,

<sup>33</sup> Por.: T. Kapuśniak, *Parlamentarny gambit na Ukrainie*, s. 63-70.

<sup>34</sup> Idem, *Ukraina jako obszar wpływów...*, s. 219-221.

<sup>35</sup> Warto zauważyć, że projekt początkowo miał zostać zgłoszony jako inicjatywa większej liczby państw, jednak na skutek trudności w wynegocjowaniu wspólnego zapisu postanowiono, że będzie to inicjatywa polsko-szwedzka.

Partnerstwo Wschodnie, mający na celu wzmocnienie wschodniego wymiaru Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. W konkluzjach Rady Europejskiej stworzono podstawę do dalszych prac nad Partnerstwem Wschodnim, co podkreślono słowami: „Rada Europejska z zadowoleniem przyjmuje propozycję rozwijania wymiaru wschodniego EPS, która oberze sobie za cel wzmocnienie polityki UE – w formie dwustronnej i wielostronnej – wobec partnerów wschodnich uczestniczących w EPS”<sup>36</sup>.

Partnerstwo Wschodnie zakłada stworzenie forum regionalnej współpracy państw UE z Armenią, Azerbejdżanem, Gruzją, Mołdową i Ukrainą oraz warunkowo, po przeprowadzeniu demokratycznych zmian, z Białorusią. Warto odnotować, że w tej inicjatywie nie ujęto Rosji. Podstawą Partnerstwa Wschodniego będzie istniejąca już EPS. Partnerstwo winno przyczyniać się do większego zainteresowania UE wschodnimi sąsiadami, którym poświęca się zbyt mało uwagi<sup>37</sup>.

Generalnie Partnerstwo Wschodnie należy uznać za duży sukces dyplomacji polskiej – wspieranej przez dyplomację szwedzką – będący skutkiem przemyślanej polityki rządu, a zarazem wynikający z szeregu niezależnych wydarzeń na arenie międzynarodowej. Przede wszystkim władze rozpoczęły polityczny lobbing już na marcowym szczycie UE w 2008 r., który w znacznej mierze został zdominowany przez francuski projekt utworzenia Unii na rzecz Śródziemnomorza. Francuzom, którzy uzyskali poparcie dla własnej inicjatywy, trudno było blokować analogiczne działania innych państw. Ponadto połączenie dwóch kwestii, prezentacji Partnerstwa Wschodniego z przyjęciem przez UE mandatu na rozmowy z Rosją o nowej umowie, zostały bardzo pozytywnie odebrane w wielu europejskich stolicach, tym bardziej, że Polska zgłosiła gotowość do przekonania Litwy do wycofania weta.

Kluczowym partnerem w urzeczywistnieniu polskiego projektu Partnerstwa Wschodniego nadal pozostają jednak Niemcy, bez których nie można efektywnie prowadzić polityki wschodniej (istotną rolę odgrywają również pozostałe państwa Grupy Wyszehradzkiej). Wydaje się, że polityka Niemiec, tradycyjnie obciążona zarzutem rusofilstwa, ostatnio ewoluuje w kierunku zbliżonym do polskiego. Przede wszystkim Niemcy przyznały, że nie można ignorować interesów takich państw jak Ukraina i Gruzja<sup>38</sup>. Nasuwa się pytanie, czy niemiecka ofensywa dyplomatyczna na Wschodzie nie doprowadzi do osłabienia roli Polski w tym regionie. Wydaje się, że przy zachowaniu obecnych tendencji takiego zagrożenia nie ma, o czym świadczyć może wyraźne docenienie polskich działań, a w konsekwencji wzmocnienie systemu konsultacji zarówno na poziomie eksperckim, jak i politycznym.

W konkluzjach Rady Europejskiej z 19-20 marca 2009 r. zapisano, że: „Promowanie wśród wschodnich sąsiadów stabilności, dobrych rządów i rozwoju gospodarczego ma dla Unii Europejskiej znaczenie strategiczne. Zgodnie z komunikatem Komisji z 3 grudnia 2008 r. Rada Europejska z zadowoleniem przyjmuje ustanowienie ambitnego Partnerstwa Wschodniego”<sup>39</sup>.

<sup>36</sup> Rada Unii Europejskiej, *Rada Europejska w Brukseli, 19-20.06.2008: Konkluzje prezydencji*.

<sup>37</sup> Por. T. Kapuśniak, *Ukraina jako obszar wpływów...*, s. 219-221.

<sup>38</sup> Wśród polityków niemieckich dość często mówiono o koncepcji „ENP Plus” skierowanej do państw Europy Wschodniej (ENP plus oznacza Europejską Politykę Sąsiedztwa Plus).

<sup>39</sup> Rada Unii Europejskiej, *Rada Europejska w Brukseli, 19-20.03.2009: Konkluzje prezydencji*, Bruksela, 29.04.2009, 7880/1/09, [on-line] [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/PL/ec/106835.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/106835.pdf).

## Inauguracja Partnerstwa Wschodniego (szczyt Unii Europejskiej w Pradze, 7 maja 2009)

Uczestnicy praskiego szczytu zgodzili się, że: „Partnerstwo Wschodnie zostało utworzone jako wspólne przedsięwzięcie państw członkowskich Unii Europejskiej i ich partnerów z Europy Wschodniej (dalej zwanych krajami partnerskimi) oparte na wspólnych interesach i zobowiązaniach, a także na współodpowiedzialności i poczuciu obowiązku. Będzie ono rozwijane wspólnie, w sposób całkowicie przejrzysty”<sup>40</sup>. Stwierdzili również, że „głównym celem Partnerstwa Wschodniego jest stworzenie warunków niezbędnych do przyspieszenia procesu stowarzyszenia politycznego i dalszej integracji gospodarczej między Unią Europejską a zainteresowanymi krajami partnerskimi”<sup>41</sup>. Założono, że Partnerstwo opierać się będzie na dwóch poziomach: głębszym dwustronnym zaangażowaniu (zakłada się podpisanie umów stowarzyszeniowych oraz utworzenie kompleksowych stref wolnego handlu) oraz skoncentrowaniu się na współpracy wielostronnej (spotkania szefów państw lub rządów Partnerstwa Wschodniego będą organizowane zasadniczo co dwa lata; cztery platformy tematyczne odnoszą się do głównych obszarów współpracy: integracji gospodarczej i konwergencji z politykami sektorowymi UE, bezpieczeństwa energetycznego oraz kontaktów międzyludzkich)<sup>42</sup>.

Jak zostało to wyrażone w deklaracji, „polityka UE wobec krajów partnerskich zostanie zdecydowanie wzmocniona przez wypracowanie szczególnego wschodniego wymiaru Europejskiej Polityki Sąsiedztwa”<sup>43</sup>.

## Finansowanie Partnerstwa Wschodniego

UE planuje przeznaczyć na Partnerstwo Wschodnie w latach 2010-2013 600 mln euro, z czego 350 mln euro to nowe środki, natomiast 250 mln euro zostanie wydzielone ze współpracy regionalnej EPS na potrzeby Partnerstwa Wschodniego. Warto dodać, że w latach 2007-2013 państwa objęte Partnerstwem Wschodnim otrzymają ponad miliard euro z Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa oraz pożyczek z Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju.

Największym problemem, jeśli chodzi o Partnerstwo Wschodnie, pozostaje brak wyraźnej deklaracji, że państwa objęte tym projektem w przyszłości – po spełnieniu warunków – staną się członkami Unii Europejskiej. Należy wskazać, że niektóre z tych państw, np. Ukraina czy Gruzja, wyraźnie deklarują taką wolę. Brak wyraźnej obietnicy akcesji po raz kolejny potwierdza, że UE dość sceptycznie odnosi się do problematyki członkostwa państw wschodnich w jej strukturach oraz że

<sup>40</sup> Council of the European Union, *Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit, Prague, 7.05.2009*, Brussels, 7.05.2009, 8435/09 (Presse 78), [on-line] [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/er/107589.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/107589.pdf).

<sup>41</sup> *Ibidem*.

<sup>42</sup> *Ibidem*.

<sup>43</sup> *Ibidem*.

układa relacje z tymi państwami „w cieniu Rosji”. O ile tzw. nowi członkowie UE kładą nacisk na wciągnięcie tych państw w struktury współpracy, o tyle tzw. starzy członkowie UE nie wykazują chęci zmiany porządku międzynarodowego w tej części Europy. Dyplomacja Polski winna także zabiegać o to, ażeby inicjatywa Partnerstwa nie została rozmyta poprzez dołączenie do niej Rosji czy Turcji.

Polska powinna dążyć do wzmacniania ram współpracy UE z państwami Europy Wschodniej (w szczególności z Ukrainą), gdyż ma z nimi wspólne interesy gospodarcze (choćby Euro 2012 organizowane przez Polskę i Ukrainę) oraz energetyczne (przedłużenie rurociągu Odessa-Brody do Płocka), wymianę handlową oraz kwestie bezpieczeństwa (wschodni wymiar NATO). Nie bez znaczenia pozostają również kontakty społeczne i powiązania kulturowe.

## Konkluzje

Wymiar wschodni powoli staje się stałym i czytelnym komponentem Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej. Na razie EPS wciąż skierowana jest do bardzo zróżnicowanej grupy państw z regionu Morza Śródziemnego i Europy Wschodniej, ale ostatnie inicjatywy Francji – Unia na rzecz Śródziemnomorza – oraz polsko-szwedzkie Partnerstwo Wschodnie powodują zmianę dotychczasowej natury kontaktów UE z sąsiadami. Pozostaje jednak pytanie o skuteczność tych projektów i konieczność efektywnej realizacji tych inicjatyw przez UE. Od tego, czy wszystkie państwa członkowskie UE będą opowiadały się za tymi projektami, zależy ich skuteczność implementacji. Dla Polski Partnerstwo Wschodnie będzie niewątpliwie najtrudniejszą z misji dyplomatycznych. Obecnie już wiadomo, że stanie się ono priorytetem polskiej dyplomacji, także w kontekście naszej prezydencji w UE w 2011 r.

Polska, jako państwo posiadające doświadczenie, winna odgrywać aktywną rolę w realizowaniu tej koncepcji, która prowadzi do przezwycięzania podziałów w skali całego kontynentu i zapobiega powstaniu nowej żelaznej kurtyny. Pomyślnie wdrożenie wschodniego wymiaru stanie się sukcesem nie tylko naszym, lecz także całej Wspólnoty. Niezwykle ważne jest osiągnięcie porozumienia, szczególnie pomiędzy ośrodkami decyzyjnymi w Warszawie i Berlinie oraz w innych europejskich stolicach. Od tego, czy uda się przekonać decydentów UE do realizacji wschodniego wymiaru, zależy bowiem jego skuteczność. Równocześnie oczekiwania i żądania zmian ze strony państw UE, bez konkretnych instrumentów pomocowych, nie mają wielkich szans na powodzenie. Nie można bowiem oczekiwać, aby tylko deklaracja woli politycznej Wspólnoty przełożyła się na zasadnicze reformy. Z drugiej strony to państwa-adresaci muszą jednoznacznie potwierdzić, że są zdeterminowani w swoim demokratycznym wyborze. Dlatego też warto podkreślić fakt, że decydenci UE formułujący założenia polityki wobec Ukrainy winni oprzeć się nie tylko na wyważonych analizach sytuacji, lecz także skupić się na długofalowych zjawiskach pozytywnych, takich jak wzrost świadomości i aktywności politycznej społeczeństwa ukraińskiego, korzystne tendencje w gospodarce, pragmatyzacja i konieczność

normalizacji stosunków z Federacją Rosyjską czy rozwój pogłębionej współpracy z NATO. Ponadto celem polityki UE powinno być silne i rozważne wsparcie „potencjału demokratyzacji” Ukrainy, czyli procesów stwarzających podstawy dalszej modernizacji oraz demokratyzacji państwa.